

Contributo del Gruppo sul Lavoro dell'Osservatorio Carcere e Territorio di Milano al Convegno del 29 ottobre 2008

L'art. 4 della Costituzione, garantisce, valorizza e promuove il lavoro; inoltre la Costituzione Italiana stabilisce, all'art. 27, che la pena erogata ad un condannato deve tendere essenzialmente ai fini rieducativi ed in questo senso lo strumento indispensabile per raggiungere questo scopo è senza dubbio il **lavoro**.

L'art. 20, comma 2 dell'Ordinamento Penitenziario precisa che il lavoro penitenziario non ha carattere affittivo ed è remunerato. Il quinto comma della norma dispone inoltre che l'organizzazione ed i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera, al fine di far acquisire ai detenuti una preparazione professionale adeguata, per agevolarne l'inserimento sociale.

Questi brevi ma indicativi riferimenti normativi evidenziano il motivo per cui il lavoro acquista una particolare valenza anche nel contesto detentivo.

L'Osservatorio Carcere e Territorio di Milano, nella sua attività di promozione delle politiche sociali e dei diritti di cittadinanza per un miglioramento della qualità della vita interna al carcere e per creare condizioni utili ad un efficace reinserimento sociale per i detenuti, ha sempre posto una forte attenzione al tema **lavoro**.

Il lavoro è al vertice delle richieste dei detenuti, rilevato da tutte le indagini svolte in carcere, dimostrando quindi quanto, anche nell'immaginario collettivo delle persone ristrette, la presenza o meno di una possibilità lavorativa sia un fattore determinante nella condotta di vita.

Il Provvedimento di Indulto del 2006 ha individuato nel lavoro, nella creazione di opportunità occupazionali, un fattore indispensabile alla buona riuscita dei percorsi di reintegrazione sociale dei beneficiari del provvedimento; l'avvio in contemporanea - a volte con scarso coordinamento - di varie linee di finanziamento gestite da diverse agenzie, non sempre dotate di specifica esperienza nel settore e/o sul territorio d'intervento, dimostra da un lato la centralità del tema lavoro in quel provvedimento e al contempo la necessità di rafforzare il ruolo di organismi *super partes* di coordinamento delle azioni sul territorio, ruolo che a Milano potrebbe essere di pertinenza dello stesso Osservatorio.

Oggi l'attenzione che l'Indulto aveva posto sul tema carcere e lavoro è decisamente scemata, generando un vero e proprio meccanismo di riflusso; questa caduta si somma ad un rapido ed inesorabile ritorno a condizioni carcerarie pre-indulto (vedi il rapido ripresentarsi di condizioni di sovraffollamento in molti Istituti), e dal punto di vista lavorativo, ad una crisi occupazionale che coinvolge strati e settori di tutta la società.

Questa condizione oggettiva di difficoltà per la costruzione di percorsi virtuosi di formazione e occupazione in carcere è, se possibile, ulteriormente aggravata da una sempre più evidente crescita della cosiddetta "componente sociale" della detenzione.

Oggi il carcere risponde sempre più ad istanze di contenimento dello svantaggio sociale, ruolo che oltre che non competergli, non facilita lo sviluppo di attività formative e occupazionali efficaci.

L'impossibilità oggettiva (se non legislativa) di sviluppare percorsi formativi o lavorativi a favore dei detenuti extracomunitari (in crescita esponenziale nelle carceri italiane che diventa fenomeno preoccupante nel Nord Italia), l'esigenza di sviluppare interventi "propedeutici al lavoro" date le condizioni di svantaggio sociale che caratterizzano

sempre più la popolazione carceraria (tossicodipendenti non sempre pronti al lavoro, forme di disturbo psicologico o di malattia mentale poco conciliabili con il mercato del lavoro, condizioni sanitarie precarie, esperienze lavorative pregresse inesistenti o poco spendibili), costringono a ripensare il modo di costruire i percorsi formativi e occupazionali a favore dei detenuti, dentro e fuori il carcere.

Dato questo contesto sociale di riferimento, e non volendo in questo documento entrare nel merito degli interventi strutturali (legislativi e di difesa delle “buone leggi” in atto e contestate da parte di alcune componenti politiche) che comunque rimangono il vero terreno di confronto, il “gruppo sul lavoro” dell’Osservatorio Carcere e Territorio, individua nella più stretta collaborazione, in un più rigoroso coordinamento fra alcune realtà territoriali e in una forte assunzione delle responsabilità da parte delle Istituzioni competenti per ruoli e per legge), una prima soluzione che possa prevenire un ulteriore peggioramento delle situazione.

In questi ultimi mesi gli sforzi compiuti dall’Osservatorio si sono concentrati nel proporsi come luogo di confronto ed elaborazione delle politiche del lavoro in carcere, oltre che luogo d’incontro fra le realtà territoriali, pubbliche e private, deputate allo sviluppo (ed anche alla gestione) di questi interventi.

Sono stati individuati degli **interlocutori** con cui incrementare una rete di collaborazione indispensabile allo sviluppo delle politiche attive del lavoro in carcere.

- **Le Agenzie dell’Impiego** di pertinenza provinciale. Con la Provincia di Milano l’Osservatorio ha avviato un rapporto proficuo che ha generato sia una presenza della stessa Provincia all’interno dell’Osservatorio, sia un documento programmatico sul lavoro che individua i compiti ed il ruolo delle agenzie stesse all’interno degli Istituti Penali.

La collaborazione con le Agenzie per l’Impiego risulta determinante per creare le prime, necessarie ed oggettive condizioni per l’avvio dei percorsi di reintegrazione lavorativa. L’accesso agli Istituti per l’anagrafica, la rilevazione della disponibilità al lavoro, per le iscrizioni al collocamento obbligatorio dei detenuti con invalidità civile, sono prerequisiti essenziali per l’avvio dei progetti individuali di reinserimento lavorativo. In questo senso l’Osservatorio e le realtà che ad esso aderiscono più impegnate sul versante del lavoro in carcere e fuori, ritengono indispensabile la realizzazione di un forte coordinamento fra le Agenzie territoriali e il carcere “di competenza” (vedi Agenzia di Rho per la Seconda Casa di Reclusione di Milano Bollate, l’Agenzia Sud Milano - Rozzano per la Casa di Reclusione di Milano Opera)

- **Gli Enti Locali.**

Oggi il **Comune di Milano** non rientra più fra le “componenti istituzionali” dell’Osservatorio, dopo anni in cui lo stesso faceva riferimento presso gli uffici del Comune. Questa “assenza” appare ancor più significativa nel momento in cui alcune delle azioni più rilevanti a favore del reinserimento lavorativo di cittadini milanesi in esecuzione penale sono a diretta gestione del Comune stesso. Il Centro di Mediazione al Lavoro del Comune di Milano (CELAV) rappresenta infatti oggi sul territorio il Servizio più importante, sia per quantità di interventi, sia per la qualità espressa dagli stessi, che sviluppa progetti individuali di orientamento, formazione e accompagnamento al reinserimento lavorativo di persone detenute, sia intramurarie,

sia che possano accedere a permessi per lavoro esterno (ex art. 21 OP) o a misure alternative alla detenzione, che al post detenzione.

Appaiono di particolare interesse delibere come quella che il Comune ha voluto ad attuazione della L. 381/91 a favore delle commesse di lavoro dirette alle Cooperative Sociali di tipo B (*“Approvazione delle linee di indirizzo per l’affidamento alle cooperative sociali di tipo B e alle aziende, di servizi e di forniture comunali, allo scopo di favorire l’inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati in particolare di detenuti ed ex detenuti”*); e l’ordine del giorno del Consiglio Comunale del luglio 2004 in cui il Sindaco e la Giunta s’impegnano a promuovere e favorire l’inserimento lavorativo dei detenuti, coinvolgendo anche le società municipalizzate e controllate dal Comune. A maggior ragione si ritiene quindi necessaria una ripresa della collaborazione fra Osservatorio e Comune di Milano, per poter meglio coordinare le opportunità che simili strumenti legislativi consentono, in vista anche dell’Expo 2015. Con la **Provincia di Milano** l’interlocuzione è con tre Assessorati (Lavoro, Formazione e Servizi Sociali, Integrazione Sociale per le persone in carcere o ristrette nella libertà): in particolare con il settore Lavoro ha generato un accordo di massima, che delinea il ruolo che essa assume all’interno dello stesso Osservatorio. Nello specifico la *“Risoluzione per favorire e attuare l’inserimento lavorativo delle persone ristrette o comunque provenienti dal circuito penale nella provincia di Milano”* permette di delineare ruoli e funzioni delle varie parti, definendo l’impegno assunto dalle Agenzie per l’Impiego nei confronti delle politiche del lavoro a favore di persone ristrette nella libertà. Si ricorda inoltre la delibera provinciale del luglio 2007 *“Approvazione Disciplinare di gara per l’affidamento di servizi alle Cooperative sociali di tipo b) e Consorzi di cooperative”*

La **Regione Lombardia** ha sostenuto le azioni tese allo sviluppo di politiche attive del lavoro in carcere tramite strumenti legislativi quali la Legge Regionale 8/2005; queste sperimentazioni hanno consentito di avviare percorsi di orientamento, formazione e reinserimento lavorativo efficaci, anche se spesso pagano lo scotto della loro natura sperimentale; in alcuni casi è mancato quella necessaria azione di coordinamento e coinvolgimento di altre istituzioni in modo da favorire la trasformazione di alcuni *Progetti in Servizi stabili*.

- **Le Parti Sociali.** Riteniamo determinante alla buona riuscita di un reale percorso di reinserimento lavorativo, la creazione di concrete opportunità occupazionali a favore delle persone in esecuzione penale, che consentano una stabilità lavorativa perlomeno di medio periodo. In questo senso la possibilità di promuovere il lavoro per detenuti presso le associazioni di categoria, sindacali e imprenditoriali, è fondamentale. Ad oggi si riscontra un certo interesse per il lavoro svolto all’interno del carcere; il passo ulteriore è ottenere appoggio e attività di sensibilizzazione, presso le aziende associate e presso le organizzazioni sindacali.

Nei confronti delle Aziende per favorire opportunità di lavoro esterne al carcere, bisogna superare alcune barriere - soprattutto di carattere culturale - che spesso impediscono di uscire dal circolo vizioso delle opportunità offerte più per iniziativa personale di alcuni imprenditori che per una vera e propria azione di sistema.

Per il Sindacato è necessario proseguire nel diffondere tra i delegati e i lavoratori un clima di disponibilità verso i detenuti, anche come barriera al dilagare di derive discriminatorie tra i lavoratori.

In questo senso le Parti Sociali possono trovare fra i componenti dell’Osservatorio, enti in grado di organizzare delle vere e proprie *“campagne di sensibilizzazione”* al

tema del lavoro per le persone provenienti dai circuiti penali, ma anche attività informativa, consulenza burocratica e procedurale.

- **L'Amministrazione Penitenziaria.** Il gruppo sul Lavoro e l'Osservatorio in senso più ampio, ritengono importante la collaborazione avviata fino ad oggi con il PRAP, con UEPE, con le Direzioni di Istituto e gli Uffici Pedagogici. Nella sua funzione di ricerca e punto d'incontro, si ritiene importante che progetti di particolare rilevanza sotto il profilo formativo e occupazionale, possano trovare momenti di confronto all'interno dello stesso Osservatorio, soprattutto in vista del progetto di costituzione di una Agenzia per il lavoro penitenziario presso il PRAP Lombardia.

Infine pare utile ricordare alcune proposte in tema di lavoro in carcere e per il reinserimento socio-lavorativo delle persone in esecuzione penale, che l'Osservatorio continua a promuovere, ritenendole necessarie allo sviluppo di efficaci politiche attive del lavoro a favore delle persone ristrette nella libertà.

Partendo dalle esperienze presenti e dai lavori sviluppati come contributo alla definizione dei Piani di Zona del Comune di Milano, si possono indicare alcune priorità in area lavoro:

- ❖ Si ribadisce l'importanza di un ruolo attivo dell'Ente Locale nella progettazione, finanziamento e gestione di azioni di formazione professionale all'interno degli Istituti Penali. Questo tipo d'intervento si rende ancor più necessario dal momento in cui le tradizionali azioni formative sviluppate dai Fondi Sociali Europei sono sempre più esigue.
- ❖ Le azioni di formazione professionale dovrebbero riguardare sia la formazione tesa alla creazione di figure professionali rispondenti alle esigenze del mercato del lavoro, sia l'aggiornamento professionale indirizzato ai detenuti che possiedono qualifiche professionali non più spendibili dopo anni di detenzione.
- ❖ Va favorito l'utilizzo dell'offerta formativa esterna attraverso gli strumenti previsti dall'ordinamento penitenziario (es. Art. 21 O.P.)
- ❖ Sviluppo strutturale di servizi che progettano e gestiscono azioni e percorsi, individuali e di gruppo, d'orientamento e d'accompagnamento alla reintegrazione lavorativa, sia di detenuti ammessi al lavoro esterno (ex art.21 O.P.), sia usufruenti di misure alternative che ex detenuti. Esperienze realizzate hanno riscontrato anche la positività dello strumento dei voucher, perché significa personalizzare al massimo l'intervento su ogni singolo caso.
- ❖ Le esigenze economiche di chi si trova all'esterno degli Istituti Penali, e l'opportunità di non replicare interventi di carattere più prettamente formativo sviluppati all'interno durante la detenzione, evidenziano la necessità di differenziare l'offerta di ricerca attiva di lavoro. Operativamente lo sviluppo di queste azioni si traduce in un impulso maggiore o di rafforzamento di sportelli esistenti di *counselling lavorativo* indirizzato ai dimessi, agli affidati ed ai familiari di persone in esecuzione penale esterna, in stretta sinergia con le azioni ed i servizi dell'Amministrazione Penitenziaria e degli Enti Locali del territorio.
- ❖ Azioni di sensibilizzazione rivolte alle aziende. Molti progetti d'integrazione lavorativa (da quelli formativi a quelli d'accompagnamento al lavoro tramite strumenti di mediazione) spesso si scontrano con la diffidenza del mondo del lavoro profit verso questa tipologia di lavoratore svantaggiato. E' forte l'esigenza di servizi che, facendo leva sulla Responsabilità Sociale delle Imprese e sui

concetti di prevenzione alla recidiva e sicurezza, favoriscano accordi con Associazioni di Categoria ed Imprese (Pubbliche, Private e Partecipate) al fine di rendere possibili e potenziare percorsi d'inserimento lavorativo di cittadini detenuti, anche per non lasciare alle cooperative sociali tutto l'onere dell'inserimento lavorativo delle categorie svantaggiate.

- ❖ L'implementazione di questi servizi (sul fronte domanda/offerta di lavoro) richiede anche l'accrescimento, in termini di spesa generale destinata e in termini di singolo importo per il borsista, degli strumenti di mediazione lavorativa (Borse Lavoro, Tirocini Lavorativi, Tirocini Propedeutici). L'adeguamento dei rimborsi delle Borse Lavoro avrebbe la funzione di renderle maggiormente coerenti con l'attuale costo della vita.
- ❖ Si riconferma l'importanza di una indicazione già più volte sviluppata dal Terzo Settore e su diversi tavoli istituzionali: ossia l'esigenza che l'Ente Locale ai diversi livelli applichi la Legge 381/91 (sulle cooperative sociali) e si faccia promotore d'iniziativa innovative, come quella di inserire nelle gare pubbliche di competenza sulla assegnazione di servizi e lavori, la possibilità di premiare, in termini di punti in sede di valutazione, le offerte delle aziende o cooperative sociali che s'impegnano ad assumere un certo numero di disoccupati provenienti da condizioni di restrizione della libertà.
- ❖ Sul tema dell'inserimento lavorativo bisogna proporre emendamenti migliorativi alla Legge Smuraglia 193/2000, tra l'altro dove possibile estendere il credito d'imposta e le agevolazioni contributive anche alle Imprese Profit che assumono detenuti semiliberi, affidati o che godono di altre misure alternative alla detenzione (così come previsto per le cooperative); che si aumentino i fondi dedicati alla stessa; che si alleggeriscano le procedure burocratiche. Proprio qui a Milano nel 1997 e con gli stessi attori sociali abbiamo prospettato alla Commissione Lavoro del Senato la necessità di una legge a riguardo, quindi a otto anni dalla sua emanazione e a sei dai Decreti Attuativi, pensiamo di essere i soggetti adeguati a proporre le modifiche in oggetto, dopo anni di sperimentazioni sul campo.

Hanno collaborato alla redazione del seguente documento:

Claudio Cazzanelli, Coop. A&I

Renata Cagnoni, Consorzio SIS

Luisa Della Morte, Coop. Alice

Corrado Mandreoli, Camera del Lavoro di Milano - Ufficio Politiche Sociali

Licia Roselli, Ass. Agesol